

Прийняття Закону України «Про громадські об'єднання» - крок до стандартів міжнародного законодавства

Ващенко Л.В., начальник Головного управління юстиції у Сумській області

Одним із головних конституційних прав громадян у демократичній державі є право на об'єднання, тобто право вільно створювати різні організації, входити до них і виходити з них.

Саме через громадські об'єднання, громадсько-політичні рухи, політичні партії до активної державотворчої діяльності залучаються широкі верстви населення, реалізуються й захищаються політичні та економічні інтереси тієї чи іншої частини суспільства. Вони є формою підтримки зв'язків між громадянським суспільством і державою. Громадські об'єднання не залежать від держави, вони здатні впливати на державні інститути і водночас захищати суспільство від необґрунтованого втручання держави в громадське життя.

Конституція України (статті 36 та 38) проголошує, що її громадянин має право на свободу об'єднання в громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та право брати участь в управлінні державними справами.

Конституційні норми, які, як відомо, є нормами прямої дії, отримують свій подальший розвиток та більш детальну регламентацію у відповідних законах. Тривалий час базовим законом, який регулював в Україні громадянську активність, що реалізувалася через громадські об'єднання діяв прийнятий ще у 1992 році (з того часу в нього неодноразово вносилися зміни) Закон України «Про об'єднання громадян».

1997 року Україна приєдналася до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Цим українська держава, як член Ради Європи з 1995 року, взяла на себе зобов'язання гарантувати право на свободу об'єднання та створити максимально зручні правові й адміністративні умови для заснування, реєстрації і діяльності громадських організацій.

10 жовтня 2007 року було ухвалено Рекомендацію Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі (№ CM/Rec(2007)14). В цьому документі міститься найбільш повний на сьогодні звіт загальноновизнаних європейськими державами стандартів щодо розвитку громадянського суспільства. Цей документ був прийнятий Комітетом Міністрів Ради Європи 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів. Він визначає рекомендовані нормативно-правові параметри для функціонування неурядових організацій як одного із найважливіших інститутів громадянського суспільства. Автори цього документу зазначають, що вказаними стандартами (які вони називають «мінімальними») державним органам держав-членів рекомендується керуватися в розробці національного законодавства, державній політиці та практиці, крім того, – враховувати їх при проведенні моніторингу взятих зобов'язань. За визначенням Рекомендації «термін «неурядові організації» включає в себе добровільні самоврядні об'єднання або організації, створені для реалізації некомерційних завдань їхніх засновників або членів. До них не належать політичні партії».

Достатньо повний та обґрунтований аналіз невідповідності чинного на той час українського законодавства вимогам Рекомендації був даний фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень у щорічнику «Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку» у підрозділі «Європейські стандарти та критерії оцінки розвитку громадянського суспільства». Серед найбільш суттєвих протиріч між нормами національного законодавства та нормами «Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec(2007)14» там були зазначені наступні: відсутність у юридичних осіб права виступати засновниками громадських організацій та унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами; поділ громадських об'єднань за їх територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві, що призводить до заборони їм провадити свою діяльність за межами території реєстрації та викликає додаткові складнощі у процесі реєстрації; дозвіл громадським об'єднанням захищати права тільки своїх членів, що, практично, рівнозначно забороні захисту прав інших громадян та ставить під сумнів зацікавленість держави у розвитку правозахисного руху; нерівні умови реєстрації непідприємницьких та бізнесових структур -

законодавство встановлює два етапи реєстрації громадських організацій: легалізація об'єднання громадян та реєстрація юридичної особи. Для кожного з двох етапів реєстрації громадських організацій існували різні процедури, окремі збори за реєстрацію громадського об'єднання та юридичної особи, а також відмінні органи легалізації та реєстрації. Натомість більшість суб'єктів підприємницької діяльності могли повноцінно функціонувати вже після набуття статусу юридичної особи.

Основні європейські стандарти щодо створення сприятливих умов для розвитку неурядових організацій систематизовані у «Фундаментальних принципах щодо статусу неурядових організацій в Європі», прийнятих у липні 2002 року.

Україна у відповідності до своїх міжнародних зобов'язань повинна при розробці національного законодавства також керуватися даними документами.

Неодноразово фіксувалася протягом останніх років потреба удосконалення нормативно-правової бази організацій громадянського суспільства і на рівні документів державної політики. Так, уже в доповіді «Про внутрішнє й зовнішнє становище України у 2005 році» (що була складовою частиною щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України) йшлося, серед іншого, про необхідність розробити та затвердити законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян».

Невідповідність Закону України «Про об'єднання громадян» європейській Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та Цивільному кодексу України український уряд визнав ще у 2005 році та зобов'язався тоді ж перед Радою Європи та Єврокомісією розробити новий закон про громадські організації, що сприятиме розвитку громадянського суспільства в Україні.

Можна констатувати, що чимало норм Закону України «Про об'єднання громадян» суперечили положенням згаданої рекомендації Ради Європи.

Вельми показовим свідченням невідповідності вітчизняних законодавчих процедур легалізації об'єднань громадян європейським критеріям стало рішення Європейського Суду з прав людини від 3 квітня 2008 року у справі № 40269/02 «Корецький та інші проти України». Цим рішенням Суд кваліфікував відмову державних органів України зареєструвати створену заявниками громадську організацію «Громадянський Комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків» (м. Київ) як вчинене державою порушення статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (право на свободу об'єднань і мирних зборів). Крім того, рішення Суду зобов'язало державу вжити заходів щодо недопущення подібних порушень у майбутньому. Для цього вона мала змінити законодавство та практику. Таким чином, рішення Суду створило прецедент для розгляду аналогічних позовів у європейському судочинстві та стало частиною національного законодавства всіх країн, які підписали Європейську конвенцію з прав людини.

22 березня 2012 року у житті вітчизняного громадянського суспільства нарешті сталася подія, яку очікували досить давно. Верховна Рада України схвалила новий базовий закон для громадських організацій.

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає громадські організації як добровільне об'єднання фізичних осіб і (або) юридичних осіб приватного права для здійснення і захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Норми закону максимально наближені до відповідних європейських стандартів та відображають більшість вимог висловлених представниками вітчизняного громадянського суспільства.

Так, зняття обмежень щодо захисту інтересів виключно своїх членів дозволить громадським організаціям ефективніше здійснювати екологічну, просвітню діяльність, надання правової допомоги та інші суспільно-корисні види діяльності.

Законом передбачено спрощення державної реєстрації громадських об'єднань; приведення положень з контролю за діяльністю громадських об'єднань до європейських стандартів; спрощення ведення громадською організацією господарської діяльності для реалізації своїх статутних завдань.

Однією з новел закону є підхід до діяльності громадських організацій без обмежень за територіальною ознакою (тобто без поділу громадських організацій на місцеві, всеукраїнські та міжнародні), що дасть можливість громадським організаціям самим визначати територію своєї діяльності і вільно здійснювати статутну діяльність на всій території України без перереєстрації. Статтею 19 Закону передбачається, що громадське об'єднання, зареєстроване в установленому законом порядку, може мати всеукраїнський статус за наявності у нього відокремлених підрозділів у більшості адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у частині другій статті 133 Конституції України, і якщо таке громадське об'єднання підтвердило такий статус у встановленому цим Законом порядку.

Підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання та відмова від такого статусу є добровільними.

Серед основних новацій, пов'язаних з утворенням громадських об'єднань слід відмітити встановлення Законом мінімальної кількості засновників громадського об'єднання, зниження вікового цензу для засновників молодіжних та дитячих громадських організацій, утворення громадських об'єднань юридичними особами.

Так, відповідно до статті 7 Закону, засновниками громадської організації можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які досягли 18 років, а молодіжної та дитячої громадської організації - 14 років.

Засновниками громадської спілки можуть бути юридичні особи приватного права, у тому числі громадські об'єднання зі статусом юридичної особи. Засновниками громадської спілки не можуть бути політичні партії, а також юридичні особи, щодо яких прийнято рішення щодо їх припинення або які перебувають у процесі припинення.

Кількість засновників громадського об'єднання не може бути меншою, ніж дві особи.

Засновниками громадської спілки не можуть бути юридичні особи приватного права, єдиним засновником яких є одна і та сама особа. Крім того, засновником громадської спілки не може бути юридична особа приватного права, якщо засновник (власник істотної участі) цієї юридичної особи внесений до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції. Під істотною участю у Законі розуміється пряме та опосередковане, самостійне або спільно з іншими особами володіння 10 і більше відсотками статутного (складеного) капіталу або голосів за придбаними акціями (частками) юридичної особи або незалежно від формального володіння можливість значного впливу на управління чи діяльність юридичної особи.

Відповідно до Закону, громадські об'єднання зі статусом юридичної особи можуть здійснювати підприємницьку діяльність не тільки через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), а й безпосередньо, якщо така діяльність відповідає меті громадського об'єднання та сприяє її досягненню.

Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи, створена ним юридична особа (товариство, підприємство) може бути виконавцем державного замовлення відповідно до закону.

Документом встановлюється, що реєстрація громадських об'єднань здійснюється безкоштовно, а плата стягується за внесення змін до статуту, видачу дублікату оригіналу свідоцтва про реєстрацію або статуту громадського об'єднання. Обмежено підстави відмови в реєстрації громадських об'єднань та скорочений термін їх реєстрації до семи робочих днів. Громадські організації та громадські спілки можуть здійснювати діяльність як юридичні особи приватного права, так і без статусу юридичної особи.

Також уточнено вичерпний перелік підстав для ліквідації (розпуску) громадських організацій.

Відповідно до статті 25 Закону, припинення діяльності громадського об'єднання здійснюється у два способи:

- за рішенням громадського об'єднання, прийнятим вищим органом управління громадського об'єднання, шляхом саморозпуску або реорганізації шляхом приєднання до іншого громадського об'єднання такого самого статусу;
- за рішенням суду про заборону (примусовий розпуск) громадського об'єднання.

Припинення громадського об'єднання включає в себе припинення внутрішньоорганізаційної діяльності громадського об'єднання, та припинення громадського об'єднання як юридичної особи.

Принципово новим положенням є можливість припинення громадського об'єднання внаслідок реорганізації виключно шляхом приєднання до іншого громадського об'єднання. Відповідно до статті 27 Закону, реорганізація громадського об'єднання, яке має статус юридичної особи, здійснюється шляхом його приєднання до іншого громадського об'єднання такого самого статусу. Реорганізація здійснюється на підставі рішення громадського об'єднання, яке приєднується, про припинення діяльності з приєднанням до іншого об'єднання та рішення громадського об'єднання, до якого приєднуються, про згоду на таке приєднання.

Вступ громадської організації або громадської спілки до складу громадської спілки не є реорганізацією громадського об'єднання і не має наслідком припинення його діяльності.

Звичайно, в реаліях вітчизняного правового поля не можна очікувати, що норми нового закону запрацюють автоматично. Але, безперечно і те, що він значно розширює можливості інститутів громадянського суспільства у порівнянні з попереднім законом, адже зміцнення позицій неурядових організацій – одна з тенденцій у міжнародній діяльності Української держави та якісний канал міжнародного спілкування, який укріплює взаєморозуміння між народами, чим доповнює міждержавний зв'язок.

Література:

1. Конституція України.
2. Закону України «Про громадські об'єднання»
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод/ Офіційний вісник України (офіційне видання) від 16.04.1998, 1998 р., № 13, / № 32 від 23.08.2006 /, стор. 270.
4. Рекомендація CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій), прийнята Комітетом Міністрів на 1006 засіданні заступників міністрів від 10 жовтня 2007 р.
5. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі. (Юридичний вісник України від 20.12.2002, 2002 р., № 50)
6. Послання Президента України до Верховної Ради України. Доповідь «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році».
7. Рішення Європейського Суду з прав людини від 3 квітня 2008 року у справі № 40269/02 «Корецький та інші проти України».
8. Показники розвитку громадянського суспільства в Україні/О.Ю. Вінніков, А.О. Красносільська, М.В. Лациба; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: [Агентство «Україна»], 2012. – 80 с.

Міжнародно-правове забезпечення стабільності та безпеки суспільства : матеріали науково-теоретичної конференції викладачів, аспірантів та студ. юридичного фак-ту, м. Суми, 25 травня 2013 р. / Ред.кол.: А.М. Куліш, М.М. Бурбика, М.І. Логвиненко, В.М. Семенов, А.В. Баранова. — Суми : СумДУ, 2013. — С. 12-16.